

Зміст засади гласності кримінального судочинства//Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. 2001. Вип.36. 11. Треушников М.К. Судебные доказательства. М., 2004. 12. Петрухин И.Л. Гласность судопроизводства/Конституционные основы правосудия в СССР. Под ред. В.М.Савицкого. М., 1981. 13. Бюллетень Верховного Суда СССР. 1987. №1. 14. Макарова З.В. Гласность уголовного процесса: Монография/Под ред. З.З.Зинатуллина. Челябинск, 1993. 15. Кононенко В.І. Неупередженість суддів//Вісник Верховного Суду України. 2002. № 2.

Надійшла до редколегії 18.02.04

О.П. Гетманець

ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО» В БЮДЖЕТНОМУ ПРАВІ

Бурхливий розвиток бюджетних правовідносин за останні часи в Україні потребує аналізу нових категорій, які використовуються в бюджетній діяльності. «Бюджетне законодавство» серед інших категорій бюджетного права має особливе значення, тому що завжди використовувалося в практиці, в юридично – технічному значенні, але в законодавстві не тлумачилось, і недостатньо досліджувалося в наукових розробках [1, с.14–15]. До нормативно – правових актів з бюджетної діяльності фахівці відносили набір різних за правовим значенням документів [2, с.96–107], які не мали логічної структури та принципів побудови і на практиці застосовувалися стихійно, в залежності від права власності. Правове значення бюджетного законодавства як структурної категорії законодавець ігнорував [3].

Визначення поняття «бюджетне законодавство» через розкриття змісту та значення в правовому полі потрібно для удосконалення бюджетних відносин, дотримання законності виконання прав та обов'язків учасників бюджетної діяльності в нових ринкових умовах, запобігання бюджетним правопорушенням та притягання до відповідальності при їх скоєнні. Метою статті є спроба дати визначення досліджуваної категорії, уточнити її зміст, взаємозв'язок з іншими поняттями для усунення прогалин та розбіжностей у законодавстві, наукових теоріях та реалізації у бюджетному процесі.

У фінансово – правовій науці досконало досліджувалися поняття «бюджет», «бюджетне право», «бюджетна система», їх місце у фінансовому праві. Проте поняття «бюджетне законодавство», його ознаки, зміст, принципи побудови, характерні риси, особливості, а також співвідношення з поняттям «бюджет» та «бюджетне право» досліджувалися недостатньо.

Про недосконалість теорії свідчить перш за все практика: розгляд справ у Господарському суді Харківської області про використання бюджетних коштів між Дергачівською районною адміністрацією та Дергачівською міською радою, справа між місцевими органами влади Ново – Водолазького району з приводу фінансування витрат та інші. Розгляд справ триває довгі роки. Остаточне судове рішення не може бути прийнято через прогалини у бюджетному законодавстві [Див.: 4]. Практика підтверджує, що конституційний розподіл бюджетних повноважень між суб'єктами бюджетних

правовідносин залишається незрозумілим, слід чітко визначити статус учасників бюджетної діяльності.

Об'єктивний процес розвитку сучасних умов господарювання потребує подальшого реформування бюджетного законодавства. З утворенням Української незалежної держави бюджетне право та бюджетне законодавство отримало новий імпульс розвитку, а значення його зросло.

По-перше, природа бюджетно-правових норм змінилася внаслідок змін політичного та економічного характеру. Новий політичний устрій обумовив самостійність суб'єктів української влади, їх право на отримання власних фінансових ресурсів та їх використання, тобто форма управління бюджетним процесом з боку держави змінилася, а з боку інших суб'єктів сформувалися нові форми участі в ньому.

По-друге, ринкові умови господарювання потребують різних методів регулювання бюджетними коштами як з боку держави, так і територіальних громад.

По-третє, зростає матеріальна відповідальність всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. Для цього необхідно розробити правовий механізм забезпеченості виконання суб'єктами своїх обов'язків, контролю і видів відповідальності.

По-четверте, бюджетне законодавство України відображає історію розвитку країни, зміни у формі державного устрою, територіального поділу, державного управління.

За старим бюджетним законодавством норми бюджетного права, які встановлювали повноваження суб'єктів у цій галузі, були побудовані з урахуванням переваги інтересів держави, яка виконувала фінансову функцію централізованими методами. Норми бюджетного права закріплювали перевагу її прав. Намічені напрямки реформування бюджетної діяльності з прийняттям Бюджетного кодексу України (далі БК) тільки почали встановлюватися у теорії та практиці розвитку фінансових відносин. Дотримання бюджетного законодавства у правовій державі передбачає визначення сутності категорії «бюджетне законодавство», аналіз елементів системи бюджетного законодавства, їх складу та взаємозв'язку, що є гарантом законності, упорядкованості та ефективності дій учасників бюджетного процесу.

Розгляд поняття «бюджетне законодавство» потребує спеціально-юридичного методу пізнання, тобто формально-догматичного, відповідно до якого необхідно визначити поняття «бюджету», «законодавства» «бюджетного права» як догм та їх взаємозв'язок. У системі базисних категорій науки фінансового права центральне місце належить категорії «бюджетне право». У філософів такі категорії вважаються структурними, тобто поняття, яким притаманні цілісність, глобальність та ґрунтовність [5, с.83].

Виникнення поняття бюджетного права пов'язано з введенням Конституції та заснуванням Державної Думи у Російської імперії у 1906 р. Державна Дума нарівні з реформованою Державною Радою була залучена до розгляду державного бюджету. Один із перших видатних українських дослідників бюджетних правовідносин А.А.Алексєєв у роботі «Бюджетное право народного представительства», виданій у Харкові 1918 р., аналізує

фінансові повноваження органів влади у Росії, Прусії, Німеччині, Англії, Франції, Бельгії до жовтневого перевороту 1917 р. Це перше наукове видання з бюджетного права, де досліджується умови формування законодавства, що регулює бюджетну діяльність. У нарисі «Бюджетні права російських законодавчих палат» проф. А.А. Алексєєв приходить до висновку, що бюджетне право у період 1906–1917 рр. відрізнялось багатьма своєрідними особливостями, надавало палатам надмірно обмежені повноваження, в усьому звужуючи їх діяльність при розгляді та затвердженні бюджетів. Вчений вказує на причину обмеженості бюджетних прав влади, він пише: «призрачність конституційного режиму породила недоверие к народному представительству» [6, с.315–391].

Введення Конституції та видання Правил 1906 р. започаткували бюджетний процес, і як наслідок, бюджетне право, його розвиток та вивчення. Досить обмежені повноваження з приводу бюджетної діяльності, які мали органи представницької влади, після жовтневого перевороту зовсім припинились. Політична ситуація на Україні не сприяла розвитку власних бюджетних відносин.

Відновлення бюджетної діяльності в Україні розпочалося разом з формуванням державного устрою СРСР, і наукові розробки відобразили політичну, економічну, законотворчу ситуації того часу. Спільна думка українських та російських вчених на бюджетне право сформувалась на початку 50-х рр.. XX ст.: бюджетне право – це сукупність фінансово – правових норм, що регулюють фінансові відносини з приводу бюджетної діяльності.

Державне регулювання бюджетної діяльності потребує правового забезпечення, визначення прав, обов'язків, відповідальності усіх зацікавлених суб'єктів. У розробці цих бюджетних правовідносин призначення бюджетного права. Система бюджетно-правових норм складає бюджетне законодавство. Бюджетне законодавство в конкретних історичних межах було залежне від соціальних умов розвитку держави, її владних органів, і, відповідно, служило для бюджетного права джерелом норм. Законодавство надає нормам бюджетного права узгоджену системність [7].

Призначення бюджетного законодавства – це виділення правових норм із системи інших елементів нормативного регулювання, які надають бюджетним відносинам гарантоване державою правове функціонування. На це значення бюджетного законодавства вказується у ст. 4 БК, яка має назву «Зміст бюджетного законодавства», але далі визначає, що це «нормативно – правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні». Ця стаття визначає такі:

- Конституція України;
- Бюджетний кодекс;
- Закон про Державний бюджет України;
- інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини;
- нормативно – правові акти Кабінету Міністрів України;
- нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади;
- рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Таким чином, склад бюджетного законодавства визначається як різні за формою та за юридичною силою види нормативно – правових актів державних органів. Проте регулювання бюджетних правовідносин – це діяльність уповноважених суб'єктів по прийняттю різних за юридичною силою, але узгоджених нормативних актів, що діють у суспільстві та необхідні для здійснення бюджетного процесу. У наведеній статті БК є неточність.

Термін «законодавство» тлумачиться у різних збірниках нормативних актів, але фахівці відмічають три основних типи розуміння цієї категорії. Перший передбачає тільки закони і постанови (законодавчі акти) вищих органів державної влади; другий охоплює законодавчі й урядові акти (нормативного характеру); третій – систему всіх нормативних юридичних актів держави, тобто законів і підзаконних актів. Деякі фахівці також вказують на необхідність подолання різних тлумачень терміна «законодавство», але в теорії це спірне питання, а в практиці законотворчої діяльності воно існує [8, с.18]

Визначення терміна «бюджетне законодавство» відповідає третьому типу розуміння цієї категорії. Бюджетне законодавство складається із сукупності нормативно-правових актів, що регулюють бюджетну діяльність. З таких позицій Конституція, кодекс, інші закони, підзаконні акти: постанови, рішення, укази, декрети, інструкції, що приймаються відповідно до законів Верховною Радою, Кабінетом міністрів, Міністерством фінансів, місцевими радами, виконкомом місцевих органів влади та іншими – це бюджетне законодавство України. Інакше, бюджетне законодавство – це законодавство про бюджет, але не тільки, це законодавство, що містить інші нормативні акти, які є складовою частиною бюджетної діяльності, перш за все, Конституція.

Проте нормативно-правові акти, які приймаються на підставі і спрямовані на виконання Конституції та Бюджетного кодексу, передбачають широке коло повноважень щодо правотворчої діяльності Кабінету міністрів України, центральних виконавчих органів влади, органів влади АР Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Результатом правотворчої діяльності є не тільки бюджети, а й нормативні акти, без яких бюджетна діяльність не здійснюється. У БК називаються наприклад, такі акти, як: Постанова Верховної Ради України про схвалення або взяття до відома Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період, (ст.33. п.6 БК); рішення ВР щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет України,(ст.62.п.5.БК), угоди відповідних сторін про умови та порядок надання трансфертів на виконання власних повноважень територіальних громад (ст.106.п.2.БК), договір між надавачем та отримувачем субвенції на виконання інвестиційних проєктів, що надаються з одного місцевого бюджету іншому (ст.107 БК) та інші. На жаль, БК не встановлює окремою статтею узгоджений порядок їх дії.

Нормативно-правові акти з бюджетної діяльності мають різну форму, юридичну силу, обсяг повноважень, тобто, закон, декрет, указ, постанова, рішення, інструкція. Проте всі ці акти мають один предмет діяльності – бюджет, він визначає цілі та функції діяльності суб'єктів бюджетних відносин, встановлює ієрархію нормативних актів та повноважень, надає ціліс-

ність всім складовим елементам бюджетного законодавства. Визначення нормативних актів, що складають бюджетне законодавство – це визначення його структури, яка є не примітивною сукупністю нормативних актів, а системою, побудованою відповідно до принципів системності.

Перебудова методів управління нашої держави безпосередньо впливає і на систему бюджетного законодавства. Виходячи із наданих повноважень, АР Крим, обласні, районні ради, місцеві органи самоврядування здійснюють юридичну діяльність, утворюючи юридичну базу власної бюджетної системи, яка відповідає самобутності цих територій. Децентралізація нормотворчих повноважень, яка тільки почалася встановлюватися відповідно до БК, має позитивне значення, оскільки надає можливість адміністративним утворенням самостійно вирішувати місцеві проблеми. Водночас ця правотворчість не повинна виходити за межі наданих повноважень, створювати правові конфлікти та порушувати систему бюджетного законодавства.

Конструкція бюджетного законодавства по «вертикалі» побудована, спираючись на принцип верховенства права, відповідно до якого Конституція має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно – правові акти приймаються на її основі та повинні відповідати їй. Згідно з Конституцією Україна унітарна держава (ст.2), в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування,(ст.7), будується адміністративно – територіальний устрій (ст.133), надаються бюджетні повноваження органам законодавчої та виконавчої влади, місцевим органам самоврядування (ст. 85, 92, 95, 96, 97, 98, 106, 119, 138, 143), тобто встановлюються засади побудови бюджетного законодавства.

Яскраво характеризує сутність поняття «бюджетне законодавство» порівняння з філософськими категоріями «статика» та «динаміка». Статична природа бюджетного законодавства полягає у встановленні його правової природи, тобто системи нормативно – правових актів, які визначають законні повноваження учасників бюджетної діяльності, законодавчу базу держави з бюджету. За змістом – це юридично-технічне значення бюджетного законодавства. Динамічна природа визначає компетенцію уповноважених осіб з приводу складання, розгляду, затвердження, виконання, контролю бюджетів, тобто правовий порядок регулювання бюджетних повноважень.

Таким чином, категорія «бюджетне законодавство» та склад бюджетного законодавства – це не тотожні поняття. Останнє визначає нормативно – правові акти про бюджет, і за змістом вужче першого. Стаття 4 БК потребує доопрацювання. Законодавець визначає неповний перелік нормативно – правових актів, що складають бюджетне законодавство, і не визначає у повному обсязі порядок їх дії в бюджетному процесі.

Нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні, складають **систему**. Ця правова система формується на певних принципах і має свої складові елементи. Під системою бюджетного законодавства розуміють структуру вираження зовнішньої форми позитивного бюджетного права, тобто систему нормативно – правових актів про бюджетні відносини, якими встановлюються, змінюються, чи відміняються гіпотези, диспозиції чи санкції правових норм, або правові норми в цілому. У цьому

розумінні **бюджетне законодавство** – це **законодавча база**, яка складається із широкого кола нормативних актів держави, взаємопов'язаних і узгоджених, потрібних для визначення законності дій суб'єктів бюджетних правовідносин. Окрема стаття БК необхідна для визначення нормативних актів, що регулюють бюджетні правовідносини і надають повноваження учасникам цих відносин, відповідно до їх місця у бюджетній системі. Також доцільно внести зміни у ст.4 БК, назвати її «Система нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини». Доповнення тексту ст.4. БК словом «система» та визначення всіх нормативних актів, що встановлюють бюджетні повноваження суб'єктів, необхідно для узгодження бюджетної діяльності. У результаті цих пропозицій вирішення бюджетних справ стане можливим, тому що узгодженість нормативних актів надасть кожному суб'єкту окремі права та обов'язки відповідно до законодавства.

Отже, у науковому та практичному контексті законодавство є насамперед формою права, тобто засобом його існування, вираження та організації його норм у цілісну, внутрішньо узгоджену систему. Динамічний розвиток законодавства не може відбуватися без його внутрішнього впорядкування, що властиво будь – якій системі, яка прагне бути досконалою.

Список літератури: 1. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / Бюлетень законодавства та юридичної практики України. 2003. №10. 2. Сидорова Н.В. Теоретичні основи бюджетного права. Х., 1998. 3. Закон України «Про бюджетну систему України» // Відомості Верховної Ради (ВВР) 1991. 31. Ст.1. 4. «Центр – регіонам: Мы сами не местные... в общем отдавайте все, что есть»// Время. 2003. 30 апреля. №67. 5. Філософський енциклопедичний словник. К., 2002. 6. Алексеев А.А. Бюджетное право народного представительства. Х., 1918.. 7. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право. Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. Х., 2003. 8. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення. К., 2003.

Надійшла до редколегії 03.02.04

Ю.О. Ульяновченко

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ

Необхідність підтримки з боку держави фінансових ресурсів сільськогосподарських підприємств визначається особливими умовами ведення сільського господарства: високою капіталомісткістю та низькою фондовіддачею галузі; незбігом періодів здійснення витрат та одержання доходів і, як наслідок, нестачею вільних фінансових коштів.

Вплив держави на доходи сільськогосподарських товаровиробників регулюванням цінової ситуації на аграрному ринку досить активно вивчається вітчизняними та зарубіжними вченими. Проблеми ціноутворення в АПК розглядали О.М. Шпичак, П.Т. Саблук, І.І. Лукінов, В.В. Юрчишин, Г.І. Мостовий. Формування цін на сільськогосподарську продукцію перебуває у центрі уваги російських дослідників – Г.Шмельова, В.Добриніна, І.Буздалова, О.Богомолова.